Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11554**

19. Wahlperiode 12.07.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kay Gottschalk, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/11241 –

Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmissbrauch und Schwarzarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, illegale Beschäftigung, Sozialleistungsmissbrauch und Schwarzarbeit stärker zu bekämpfen und hierfür am 25. März 2019 einen Gesetzentwurf vorgelegt (Bundestagsdrucksache 19/8691). Damit sollen die gravierenden Beitragsausfälle in der Sozialversicherung und Ausfälle bei den Steuereinnahmen verringert sowie legale Arbeitsplätze geschaffen werden.

Der jährliche Erfüllungsaufwand durch das Gesetz wird für die Verwaltung jährlich stufenweise auf rund 464 Mio. Euro im Jahr 2030 ansteigen. Er enthält Personal- und Sachkosten für insgesamt bis zu 4 360 Arbeitskräfte bei der Zollverwaltung sowie 178 Arbeitskräfte bei weiteren Einrichtungen des Bundes. Für die Zollverwaltung bedeutet dies einen erheblichen Aufwuchs zu den vorhandenen rund 40 000 Stellen und Planstellen im Haushaltsgesetz 2019. Im Jahr 2018 waren von den rund 36 000 Planstellen zum 1. Juni 2018 rund 4 500 Planstellen nicht besetzt (Haushaltsgesetz 2019 vom 17. Dezember 2018, BGBl. 2018 I, S. 2528 ff.).

Nach Ansicht der Fragesteller sind die folgenden Schlüsse zu ziehen: Aus dem in § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) postulierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgt, dass die Bundesverwaltung nur so viel Personal beschäftigen darf, wie sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihren Personalbedarf hat sie mit Hilfe von Personalbedarfsermittlungen zu ermitteln. Die Verwaltungsvorschriften zu § 17 BHO verpflichten sie, ihren Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen. Grundlage einer Personalbedarfsermittlung ist grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung. Die Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung identifiziert Verbesserungspotenziale, die vor der Personalbedarfsermittlung umzusetzen sind. Denn nur in einem optimierten Umfeld kann der tatsächlich erforderliche Personalbedarf ermittelt werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Juli 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass die Zollverwaltung nicht dazu in der Lage war, Verfahren angemessen zu steuern und damit letztendlich Personal angemessen einzusetzen (zuletzt Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 11). Andererseits gab es Personalüberhänge (siehe Bemerkungen 2018, Nummer 13). Ziel muss es nach Einschätzung der Fragesteller daher sein, nach der Ermittlung des Personalbedarfs zunächst einmal alle vorhandenen Möglichkeiten innerhalb der Zollverwaltung und Personal aus anderen Kapiteln des Bundeshaushalts auszuschöpfen, um dann als letzte Alternative neues Personal einzustellen.

Die Bundesregierung will nach dem Gesetzentwurf den mit dem Regelungsvorhaben verbundenen Erfüllungsaufwand evaluieren, insbesondere hinsichtlich der Fallzahlen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der weiteren beteiligten Behörden. Nicht vorgesehen ist hingegen, die voraussichtlichen Steuermehreinnahmen, Beitragsmehreinnahmen und die geschaffenen legalen Arbeitsplätze zu untersuchen. Gleiches gilt für die sonstigen beabsichtigten Wirkungen, z. B. auf die Migration. Ohne derartige Indikatoren können die Zielerreichung und Wirkungen des Gesetzgebungsvorhabens nach Ansicht der Fragesteller nicht sinnvoll evaluiert werden. Nicht nachvollziehbar ist es aus Sicht der Fragesteller deshalb, ein Vorhaben mit Wirkungen von mittelbar fast einer halben Milliarde Euro an dauerhaften zusätzlichen Staatsausgaben pro Jahr zu initiieren, ohne Aussagen zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen auf die Staatseinnahmen zu treffen und dies auch anhand dieser Indikatoren zu evaluieren.

1. Wann hat die Zollverwaltung zuletzt eine Organisationsuntersuchung durchgeführt, und wenn ja, wurden Verbesserungspotentiale identifiziert und genutzt?

Die Generalzolldirektion (GZD) führt fortlaufend Organisationsuntersuchungen in den verschiedenen Bereichen der Zollverwaltung durch. Auch im Bereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wurde im Jahr 2009 eine Untersuchung der Organisation der Sachgebiete E und F der Hauptzollämter durchgeführt. Darüber hinaus ist eine kontinuierliche Anpassung der organisatorischen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung in der FKS erfolgt.

2. Hat die Zollverwaltung eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt, und wenn ja, hat sie die im Jahr 2018 rund 4 500 nicht besetzten Planstellen berücksichtigt?

Die Ermittlung des Personalbedarfs orientiert sich an den wahrzunehmenden Aufgaben, den hierfür erforderlichen Bearbeitungszeiten sowie den zugrundeliegenden Mengen.

Ob, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt der ermittelte Personalbedarf tatsächlich in Form zusätzlicher Stellen im Haushalt berücksichtigt wird, bleibt dem jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten. Dabei wird auch die Zahl der vorhandenen unbesetzten Stellen berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund wurden im Regierungsentwurf zum Haushalt 2020 198 zusätzliche Stellen sowie ein Haushaltsvermerk über den Zulauf von 85 Planstellen des mittleren Dienstes im Haushaltsjahr 2022 und 190 Planstellen des gehobenen Dienstes im Haushaltsjahr 2023 zur Übernahme zusätzlich ausgebildeter Anwärterinnen und Anwärter vorgesehen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 hingewiesen.

3. Wurde hierbei das Handbuch des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zugrunde gelegt, und wenn nein, auf welche Weise wurde der Bedarf ermittelt?

Die Organisationsuntersuchungen in der Zollverwaltung werden stets entsprechend den Vorgaben und Methoden aus dem „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ durchgeführt.

4. Wurde geprüft, den aktuellen Personalmehrbedarf über Rationalisierungsmaßnahmen oder auf andere Weise aufzufangen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Der aktuelle Personalmehrbedarf im Bereich FKS resultiert aus der Übertragung neuer Aufgaben aus dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleitungsmissbrauch. Bei der Übernahme neuer Aufgaben durch Gesetzgebungsvorhaben wird im Rahmen der Ermittlung des Erfüllungsaufwands prognostiziert, welcher Personalmehraufwand für die betroffenen Organisationseinheiten entsteht. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt entsprechend den Vorgaben und der Methodik des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“. In diesem Verfahren werden auch ggf. entstehende Synergien und Minderbedarfe berücksichtigt. Eine Organisationsuntersuchung kann erst nach Übernahme der zusätzlichen Aufgaben und Konsolidierung der entsprechenden Geschäftsprozesse erfolgen.

5. Wurde geprüft, Planstellen aus anderen Kapiteln des Bundeshaushalts zu übertragen bzw. vorhandenes Personal aus anderen Kapiteln des Bundeshaushalts auszuschöpfen?

Gemäß § 21 des Haushaltsgesetzes 2019 sind freie Planstellen und Stellen (im Weiteren: Stellen) in erster Linie mit Bediensteten zu besetzen, die bei anderen Bundesbehörden unbefristet beschäftigt und wegen Aufgabenrückgangs oder wegen der Auflösung der Behörde entbehrlich geworden sind. Unter diese Bestimmung fallen derzeit

- Beschäftigte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung,
- Bundespolizeiliche Unterstützungskräfte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat,
- Beschäftigte der Deutschen Bahn AG und
- Beamtinnen und Beamte der Postnachfolgeunternehmen.

Vor öffentlichen und allgemein zugänglichen Ausschreibungen müssen die ausschreibenden Ressorts mit diesen Einrichtungen Kontakt aufnehmen.

Im Übrigen dürfen neue Stellen nur ausgebracht werden, wenn der Bedarf hierfür nachgewiesen und anhand anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung ermittelt wurde. Entsprechende Erklärungen der Ressorts werden im Rahmen der Haushaltsaufstellung eingefordert. Da die weitere Bewirtschaftung bewilligter Stellen im Haushaltsvollzug in der Hoheit der Ressorts liegt, gibt es für die Bundesregierung keine Möglichkeit, freie Stellen ressortübergreifend einzuziehen und anderweitig neu zu vergeben. Eine Umsetzung von Stellen kann lediglich im Rahmen der Ressorthoheit innerhalb der Kapitel eines Einzelplans erfolgen oder nach einvernehmlicher Abstimmung zwischen verschiedenen Ressorts.

Die Übertragung von Stellen und/oder Personal zu Lasten anderer Kapitel des Einzelplans 08 (BMF) kam nicht in Betracht. Das Bundeszentralamt für Steuern

(Kapitel 0815) sowie das ITZBund (Kapitel 0816) haben im Zusammenhang mit der Stärkung des internationalen Steuerdatenaustausches sowie der Bestrebungen der Bundesregierung zur weiteren Konsolidierung der IT des Bundes gleichfalls prioritäre und mit erhöhtem Personalbedarf verbundene Aufgaben zu bewältigen.

6. Mit welchen Steuermehreinnahmen (ohne Kindergeld) rechnet die Bundesregierung durch die Maßnahmen im Gesetzgebungsvorhaben für den Zeitraum 2020 bis 2030 (bitte nach Kalenderjahren und Steuerarten aufschlüsseln)?

7. Mit welchen Einsparungen bei Kindergeldzahlungen durch die stärkere Verknüpfung des Anspruchs mit dem Freizügigkeitsrecht rechnet die Bundesregierung für diesen Zeitraum (bitte nach Kalenderjahren aufschlüsseln)?

8. Mit welchen Mehreinnahmen für die Sozialversicherung rechnet die Bundesregierung für diesen Zeitraum (bitte nach Kalenderjahren und Zweigen aufschlüsseln)?

9. Mit welchen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung für diesen Zeitraum (bitte nach Kalenderjahren sowie legalen neuen Arbeitsplätzen aufschlüsseln)?

10. Mit welchen sonstigen beabsichtigten Wirkungen, z. B. auf die Migration, rechnet die Bundesregierung für diesen Zeitraum (bitte nach Kalenderjahren und Wirkungsbereichen aufschlüsseln)?

Die Fragen 6 bis 10 werden zusammen beantwortet.

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der FKS weiter verbessert, um Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vor illegalen Lohnpraktiken zu schützen, konsequent gegen das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen und damit verbundene Steuerhinterziehung, gegen Sozialleistungsbetrug und illegale Beschäftigung vorzugehen sowie die Einhaltung gesetzlicher Mindestlohnverpflichtungen zu überprüfen.

Mit diesem Gesetz wird die FKS erheblich gestärkt und im Sinne einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsbehörde in wesentlichen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts fortentwickelt. Dadurch trägt sie auch in Zukunft entscheidend zur Sicherung der Sozialsysteme bei und verhindert Schäden in der Sozialversicherung und Ausfälle bei den Steuereinnahmen.

Darüber hinaus werden mit dem Gesetz verschiedene Maßnahmen ergriffen (z. B. Verbesserung des Datenaustauschs), um eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Kindergeld zu bekämpfen oder bereits von vornherein zu vermeiden. Zur Verhinderung einer unangemessenen Inanspruchnahme von Kindergeld wird der Kindergeldanspruch mit dem Freizügigkeitsrecht verknüpft und ein Leistungsausschluss für neu zugewanderte, nicht erwerbstätige Unionsbürger in den ersten drei Monaten geregelt. Naturgemäß lassen sich die finanziellen Auswirkungen bzw. Einsparungen dieser Maßnahmen der Höhe nach nicht beziffern.

Das Gesetz sichert insoweit die für Zukunftsinvestitionen benötigten staatlichen Einnahmen, stärkt rechtstreue Unternehmen durch einen fairen Wettbewerb und erhöht die Chancen auf legale Beschäftigung. Mit dem Gesetz leistet die Bundesregierung einen wesentlichen Beitrag zu einer weiteren Stärkung der sozialen Sicherungssysteme und des Steuersystems. Die damit verbundenen Mehreinnahmen tragen zu einem entsprechenden Ausgleich der durch dieses Gesetz entste-

henden Verwaltungskosten bei. Eine konkrete Bezifferung der bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung erzielten Mehreinnahmen ist − wie auch die Messung von Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung selbst − nicht möglich. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung spielen sich als Teil der Schattenwirtschaft in der Regel im Verborgenen ab und entziehen sich der statistischen Erfassung.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333